

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet normaalkotó tevékenysége

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 1919-ben alakult a Nemzetek Szövetsége autonóm intézményeként, ám munkája szorosan kapcsolódott annak tevékenységéhez.¹ A Szövetség valamennyi tagja automatikusan tagjává vált, de más államok is csatlakozhattak. Eredet taglétszáma 44 volt, működését Genfben kezdte. A Nemzetek Szövetségéhez kapcsolódó egyik legnagyobb jelentőségű intézmény volt a két világháború között.

1946-ban szoros kapcsolatba lépett az ENSZ-szel, de nem olvadt bele. Az Alapokmány 57. és 63. cikke értelmében² szakosított intézménye lett; külön jogi személyisége van, s autonóm szervezet.

Bármely állam tagja lehet, de tagjai mindazok, akik 1945. november 1-jén már tagok voltak, akik az ENSZ eredeti tagjai voltak, vagy később nyerték el ENSZ-tagságukat. Mivel autonóm szervezet, tagságának nem függvénye az ENSZ-tagság.

Jelenlegi taglétszáma 162.³ Hazánk 1921 óta tag.⁴

Az ENSZ egyik főszerveként működő, s a közgyűlés fennhatósága alá tartozó Gazdasági és Szociális Tanács — melynek feladata az ENSZ, a szakosított intézmények és egyéb ENSZ-szervek gazdasági és szociális tevékenységének irányítása — ellenőrző és összehangoló tevékenysége biztosítja, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet bekapcsolódjon az ENSZ-család munkájába⁵.

A Szervezet legjellegzetesebb vonása a háromrészes felépítés, mellyel valamennyi nemzetközi szervezettől különbözik. Ez azt jelenti, hogy munkájának irányításában, a határozatok meghozatalában a kormányok képviselői mellett a munkaadók és munkavállalók is részt vesznek. E tagoltság a normaalkotó tevékenység során sajátos eljárási módokat eredményez, melyre később visszatérünk.

Fő szerve a nemzetközi munkaügyi konferencia (Egyetemes Munkaügyi Értekezlet), mely évente egyszer (kivételesen kétszer) ülésezik. A tagországok itt négy fős delegációval képviseltetik magukat: a fentebb tárgyalt háromrészes felépítésének megfelelően két tag a kormányt, egy a munkavállalókat, egy a munkaadókat képviseli. Minden delegátusnak

¹ Nemzetközi Szerződések 1918—1945. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966¹ 48—49. p.

² Nemzetközi Szerződések 1945—1982. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 33—34. p.

³ A tagságról, felépítésről részletebben l. Constitutions and Rules of the International Labour Organization, ILO Office, Geneva, 1948.

⁴ Magyarország a trianoni békeszerződés becsatlakozásával vált taggá. Ennek I. Része (valamennyi Párizs környéki békeszerződéshez hasonlóan) a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányát tartalmazza, XIII. Része pedig a Munka című fejezetet, mely a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet létrehozásáról rendelkezik a Nemzetek Szövetsége autonóm intézményeként. L. Magyar Törvénytár. 1921. évi törvények. Budapest, 1922. 1921:XXXIII. tv.

⁵ A NMSZ helyét az Egyesült Nemzetek Szervezete rendszerében szemléltető ábrát l. Hárs Ernő: A nemzetközi szervezetek világa. Budapest, 1982. 63. p.

külön szavazati joga van, s így egy ország küldöttei egymástól eltérően is szavazhatnak. A munkás és munkaadó küldötteket a tagországok kormánya jelöli ki a legrepresentatívabb munkás és munkaadó szervezetekkel egyetértésben. Az Értekezlet a legfőbb fóruma a munkás- és életfeltételek szabályozását szolgáló nemzetközi normák kidolgozásának, elfogadásának.

1. A normaalkotó tevékenységről általában

A normaalkotás a szervezet legrégibb tevékenységi módszere, melynek során kötelező erejű nemzetközi egyezmények, kötelező erővel nem bíró normatív jellegű ajánlások, végül a tagországok többségének politikai állásfoglalását tükröző határozatok születnek. Már az első konferencián, 1919-ben 6 munkaügyi egyezményt és ugyanennyi ajánlást fogadtak el.⁶ Az azóta hozott több száz egyezmény és ajánlás a munkavégzés feltételeinek szinte valamennyi területére kiterjed.⁷

A normák szövegezése, meghozataluk eljárási mechanizmusa, ratifikálásuk, betartásuk ellenőrzése, szankcionálásuk a többoldalú nemzetközi egyezményektől eltérő, specifikus vonásokat mutat, melyekre később kitérünk.

Az egyezmények és ajánlások egybedolgozott szövegét nevezik a Nemzetközi Munka Törvénykönyvének, ami nem külön norma, hanem a különböző normák rendelkezéseinek tematikus rendszerű összefoglalása.⁸

A NMSZ normaalkotó tevékenysége alapvetően két szakaszra bontható: a két világháború közöttire és a második világháború utánira. Előbbi szakaszban a Nemzetek Szövetsége, utóbbiban az ENSZ szakosított intézményeként működött.⁹

A két világháború között elfogadott normák legfontosabb sajátosságai:

- többnyire részkérdéseknek szabályoznak (meghatározott ártalmak elleni védekezés, egyes szakmák munkafeltételei);

- átfogó, politikai kérdést szabályozó egyezmények nem születnek (kivéve a kényszer-munkáról szólót);

- legtöbb egyezményben szerepel a gyarmati clausula, mely szerint a csatlakozó ország nem köteles az egyezmény rendelkezéseit gyarmataira kiterjeszteni;

- az egyezmények többsége egy ágazat vagy szakma dolgozóira vonatkozik, pl. külön az iparra, a mezőgazdaságra, a kereskedelemre vagy a pékékre, a fűtőkre, illetve a dolgozók meghatározott csoportjára pl. a nőkre, a fiatalokúakra.

A második világháború után keletkezett normák fő sajátosságai a következőkben foglalhatók össze:

- eltörlik a gyarmati záradékot;

⁶ 1. Hours of Work (Industry); 2. Unemployment; 3. Maternity Protection; 4. Night Work (Women); 5. Minimum Age (Industry); 6. Night work of Young Persons. (L. Chart of Ratifications of International Labour Conventions ILO, Geneve, 1981.)

⁷ A leggyakoribb tematikus felosztás 14 csoportba sorolja az egyezményeket és ajánlásokat. Ezek: alapvető emberi jogok, munkaügyi adminisztráció, munkanélküliség, ipari kapcsolatok, az alkalmazás általános feltételei, gyermekek és fiatalok alkalmazása, nők alkalmazása, egészség és biztonságos munka feltételek az iparban, szociális ellátások, kivándorlás, tengerészet, bennszülött népeség, általános szociális irányelvek, ültetvények dolgozói. (L.: The impact of International Labour Conventions and Recommendations. Geneve, 1976., International Labour Office 93—100. p.)

⁸ The International Labour Code, 1971. A systematic arrangement of the Conventions and Recommendations adopted by the International Labour conference, 1919—1971, with appendices embodying other standards of social policy framed by or with the cooperation of the ILO, 1919—1971. Geneve, 1972.

⁹ Az említett felosztással az NMSZ történetével foglalkozó valamennyi jogtudós egyetért. (L.: Szász István: Nemzetközi munkajog. Budapest, 1969. 47. p.)

— megszületnek a normák olyan alapkérdésekben, mint a szakszervezeti jogok, az egyesülési és kollektív tárgyalási jog, a diszkrimináció megszüntetése;

— ágazati hatály helyett minden gazdasági ágazatra kiterjedő, átfogó egyezményeket hoznak a társadalombiztosításról, a fizetett szabadságról stb.;

— egyre több az olyan egyezmény, illetve ajánlás, mely a tágabb értelemben vett munkaügy és szociálpolitika kérdéseit szabályozza pl. a szociálpolitika alapelveiről, a foglalkoztatáspolitikáról, a munkáslakásokról, a szakmai képzésről stb.;

— a technikai fejlődés folytán a szabályozás új területekre is kiterjed pl. a sugárártalmak, az üzemorvosi szolgálat, a gépek munkavédelmi berendezésekkel történő ellátása stb.;

— egyre nagyobb súllyal jelentkeznek a rendelkezések be nem tartása esetén alkalmazandó szankciók, részben külön egyezményekben, részben az adott kérdést szabályozó egyezményben.¹⁰

Összefoglalva a második világháború utáni fejlődést megállapítható, hogy bővült a védett személyek köre, a normák a munkaügy és szociálpolitika szinte valamennyi területére kiterjedtek, hatékonyabbá vált az ellenőrzés.

2. Az egyezmények, ajánlások és határozatok közti különbség

Az egyezmények (részletesen a következő, 3. pont foglalkozik velük) kötelező jellegű okmányok. Miután az Egyetemes Munkaügyi Értekezlet elfogadta, a kormányok atekintetben döntenek, hogy csatlakoznak-e, ratifikálják-e az egyezményt vagy sem. Ha csatlakoznak, kötelesek összes rendelkezését beiktatni jogrendjükbe. Fentiekből következik, hogy kötelező erő a csatlakozás után származik e normákból.¹¹

Ajánlásokat általában egyezménnyel már rendezett kérdésekben tesznek, s ezek olyan rendelkezéseket tartalmaznak, melyek elfogadására egyezmény formájában nem sok kilátás lett volna. Az ajánlások javaslat jellegűek, a kormányok szabad kezét kapnak, hogy teljes egészében vagy csak részben alkalmazzák őket. Az ajánlások intézményének megléte lehetővé teszi, hogy azon kérdésekben, melyekben a nézetek, álláspontok különbözősége miatt kötelező erejű egyezményt nem tud hozni a konferencia, valamely nemzetközi norma mégis szülessen.¹²

A konferencia szakbizottságaiban legvitatottabb kérdés, hogy milyen formában kerüljön elfogadásra egy norma. A munkavállalók és a kelet-európai országok kormányképviselői általában egyezmények elfogadásáért harcolnak, míg a munkaadók és a fejlett tőkés országok kormányképviselői többsége ajánlásokért. A fejlődő országok megoszlanak e tekintetben. A kérdés szavazással, legtöbbször minimális különbséggel dől el.

Harmadikként a határozatokat kell említeni a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által elfogadott okmányok között. Ezek általában politikai jellegűek (pl. az atomenergia békés célokra történő felhasználása, a leszerelés kérdése stb.), sem kötelezést, sem ajánlást nem tartalmaznak; a konferencia többségének véleményét kifejező állásfoglalások.¹³

¹⁰ Chart of Ratifications of International Labour Conventions ILO, Geneva, 1981.

¹¹ Constitution and Rules of the International Labour Organisation International Labour Office, Geneva, 1948. 12—13. p.

¹² L. 11., 14. p.

¹³ L. 11., 15. p.

3. Az egyezmények vizsgálata (sajátosságaik, elfogadásuk, alkalmazásuk biztosítása)

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményei a többoldalú egyezményektől eltérő, különös sajátosságokat mutatnak¹⁴.

Tipikus vonásuk (amint a fentiekben is kitértünk rá), hogy az államok állampolgáraik javára valamely munkajogi, szociális kérdésben vállalnak bizonyos kötelezettségeket, ám a szerződő államok közvetlenül nincsenek jogosítva a szerződésekből. Az egyezmények nem válnak automatikusan a hazai jog részévé, csak ha az illető állam törvényhozó szerve ratifikálja őket.

Másik sajátosságuk, hogy az elfogadott egyezményeket a szerződő államok nem írják alá. Ennek oka, hogy azokat nemcsak a kormány, hanem a munkaadó és munkásküldöttek is megszavazzák, s az aláírás ellentétben állna a delegátusok egyenjogúságával.

Harmadik sajátosságuk a feltételes ratifikálás (ratification conditionelle) intézménye. Eszerint valamely állam attól teszi függővé ratifikálásának hatályosságát, hogy az egyezményt más állam is ratifikálja. Célja egyensúlyi helyzet kialakítása a nemzetközi konkurencia terén, vagyis annak biztosítása, hogy a munkafeltételek szabályozása során egyik állam sem kerüljön kedvezőbb helyzetbe egy számára gazdasági konkurenst jelentő más államnál (pl. 1919-ben a Washingtonban kötött egyik egyezmény törvénybe iktatását, mely a 8 órás munkaidőről rendelkezett, Franciaország, Anglia és Németország ratifikálásához kötötte).

Az egyezményeket a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Egyetemes Munkaügyi Értekezlete fogadja el. A felettük történő zárószavazás esetén minősített, kétharmados szavazattöbbség szükséges. Minősített szavazattöbbségnél a szavazás név szerint történik. Szavazati joggal a konferencia teljes ülésén csak a küldöttek rendelkeznek, de távollétükben e jogukat átruházhatják valamelyik szaktanácsadójukra.

Az egyezményekkel kapcsolatban a következő kérdés alkalmazásuk biztosítása. Erre vonatkozóan a Szervezet alkotmánya három rendelkezést tartalmaz.

Az első: az Értekezlet által elfogadott egyezményt a tagállamok kormányai az Értekezlet ülésszakának berekesztése után legkésőbb 1 éven belül — rendkívüli esetben ez 18 hónapra meghosszabbodhat — törvénybe iktatás vagy más intézkedés céljából kötelesek az illetékes hatóságok (a törvényhozás alkotmányos szervei) elé terjesztteni. E rendelkezés biztosítja, hogy az egyes államok törvényhozó szerveinek lehetősége legyen az egyezmény megismerésére, a ratifikálás mérlegelésére. Az egyezmény ratifikálásának tényétől függetlenül fennálló kötelezettség a nemzetközi jog klasszikus szabályaihoz képest újítást jelent. Ha a törvényhozó szerv nem ratifikálja, a tagállam kötelessége az Igazgatótanács által meghatározott időközönként a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal főigazgatójának jelentést adni, hogy az egyezményben foglalt rendelkezések mennyiben voltak meg a hazai törvényhozássban; illetve mik a megerősítés nehézségei. (Az alkotmány hasonló rendelkezéseket tartalmaz az Értekezlet által elfogadott ajánlások tekintetében is, holott a nemzetközi jog az ajánlásoknak általában nem tulajdonít kötelező erőt.)

A második rendelkezés: a tagállamok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket az egyezmény rendelkezéseinek hatálybaléptetésére, vagyis belső törvényhozásukat azokkal összhangba hozni. Ugyanígy a kormányok kötelesek évente jelentést készíteni az általuk ratifikált egyezmények végrehajtásáról. A jelentések másolatát kötelesek megküldeni országuk munkaadói és munkavállalói szövetségeinek. Ezek észrevételeket, megjegyzéseket tehetnek a jelentésekre. A konferenciát megelőzően a jelentéseket egy külön e célra létrehozott szakértői bizottság elé kell terjesztteni. A kormányok jelentései és a csatolt eredeti jogszabályok alapján e bizottság ellenőrzi az egyezmények végrehajtását. Szükség esetén kiegészítő jelentéseket, információkat kérhet a kormányoktól. A bizottság hatáskörébe tartozik, hogy esetleg

¹⁴ L. 11., 14—18. p.

konkrét ajánlásokat tegyen jogszabályaik kiegészítésére, módosítására. Észrevételeit az „Egyezmények és ajánlások alkalmazásának bizottsága” elé terjeszti. Ez az elé terjesztett jelentések alapján kiszűri azt a néhány egyezményt, melynek végrehajtását számonkéri az érintett kormányoktól. Ezen esetben tájékoztatást kér az illető kormány képviselőjétől, e tájékoztatót megvitatja, kifejti álláspontját, következtetéseit, esetleg megállapítja az egyezmény be nem tartását, súlyos esetben kérheti, hogy a konferencia vegye fel a kormányt a politikai megbélyegzést jelentő külön listára (szankció).

A kormányok jelentéseiből, az utóbbi bizottság megállapításaiból összefoglaló jelentés készül, ez kerül a konferencia elé, s képviseli az ottani számonkérés alapját. Mind az általános vita, mind az egyes országok beszámoltatása során éles összeütközésekre szokott sor kerülni, főleg a munkaadók és munkavállalók tagozata közt, de gyakori az is, hogy a munkavállalói tagozaton belül van kemény vita a szocialista és a kapitalista országok munkavállalóinak képviselői között.

A harmadik rendelkezés a felszólalás (reclamacion) és a panasz (plainte) intézményét rendezi.

Felszólalást valamely munkás vagy munkaadó szerv intézhet a Nemzetközi Munkaügyi Hivatalhoz, ha egy tagállam az általa ratifikált egyezmény végrehajtását nem biztosította kellő módon. Az Igazgatótanács az illető állam kormányát nyilatkozattételre szólítja fel, s ha azt nem tartja kielégítőnek, joga van a felszólalást és a nyilatkozatot nyilvánosságra hozni. A szankció itt a nyilvánosságra hozatalban áll, a világ közvéleménye értesül arról, hogy egy állam nem tett eleget szerződéses kötelezettségének.

Panasszal élhet bármely tagállam egy másik ellen, ha az a mindkét tagállam részéről megerősített valamely egyezmény végrehajtását kellő módon nem biztosítja. Panaszt tehet még az Egyetemes Munkaügyi Értekezlet bármely küldötte, s az Igazgatótanács hivatalból is folyamatba helyezheti az eljárást. Ennek lényege: az Igazgatótanács érintkezésbe lép az érintett kormánnyal, vagy vizsgálóbizottságot küld a panasz megvizsgálására. A vizsgálóbizottság jelentését, mely javaslat is egyben a panaszt tevő elégtételére, a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal vezérigazgatója elé terjeszti, aki azt az Igazgatótanács és az érdekelt kormányok tudomására hozza. A kormányok három hónapon belül kötelesek nyilatkozni, hogy elfogadják-e a jelentésben foglaltakat vagy az ügyet elbírálás céljából a Nemzetközi Bíróság elé akarják terjeszteni. Annak döntése az eléje terjesztett panaszok tárgyában végleges.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet normaalkotó tevékenységének értékelésekor meg kell jegyezni, hogy az elmúlt több mint hét évtized alatt hozott közel félezer nemzetközi egyezmény a tagországok jogrendszerébe beépülve a legeredményesebben szankcionálható nemzetközi normává vált. Ugyanakkor az a gyakorlat, mely szerint minden egyezménnyel rendezett kérdésben egy ajánlást is hoznak, olyan formában, hogy az egyezmény minimum-standardokat állapít meg kötelező erővel, míg az ajánlás azokat a kérdéseket rendezi, melyek a tagországok jogrendszerének eltérő fejlettségi szintje, valamint a delegátusok eltérő álláspontja miatt egyezményben nem kerülhettek volna szabályozásra — elősegíti, hogy a kevésbé fejlett jogrendszerrel bíró, valamint az egyes szabályozási területeken hagyományokkal nem rendelkező tagországok megismerjék a fejlett jogintézményeket. Ezt tovább segíti az a rendelkezés, mely előírja, hogy a tagországok által a főigazgató részére küldött nemzeti jelentéseknek tartalmazni kell elfogadott egyezmény esetében a ratifikálást gátló tényezőket, ajánlások esetén pedig az azokban meghatározott intézmények jelenlétét — vagy azok hiányát — az illető ország jogrendszerében.

ARANKA KECSKÉS-HEINER

THE STANDARD CREATING ACTIVITY OF THE
INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

(Summary)

The present study summarizes the most important activity (the creation of international standards) of ILO (International Labour Organization) which is a specialised organisation of UNO (United Nations Organization). As a result of this work, conventions, recommendations and decisions are made. Conventions are compulsory norms. Recommendations are not compulsory ones but they have a normative character. The decisions are political attitudes reflecting the opinion of the majority of the Conference.

The wording, acceptance, the complicated control mechanism and the methods of confirmation of the norms of ILO, show many new characteristics compared to the generally known rules of international norm activity. In the history of this seven decade-old activity more than four hundred international conventions or convention-like norms were established with the participation of more than 120 countries. Compared to other international standards these norms are the most successful ones which became part of the national legal system of the member countries.

They provide much aid to less-developed legal systems.